

¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas¹

JÉRÔME FERRET

Investigador asociado del IHESI (París, Francia) y del Área de Investigación de la Escuela de Policía de Cataluña

177

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una meta-evaluación de las investigaciones de evaluación sobre la policía de proximidad llevadas a cabo en Francia desde hace quince años. Propone, en primer lugar, exponer cinco certidumbres sobre la evaluación de esta particular categoría de policía: la polisemia del concepto de proximidad, los peligros de la noción de «buenas prácticas» y la noción *engañosa* de resistencia al cambio. Sin embargo, la investigación de evaluación siempre será tributaria de dos incertidumbres esenciales: la caja negra policial y lo político, lo que significa que existe una evaluación técnica de la policía pero también y sobre todo una evaluación política. En conclusión, este artículo abre una perspectiva nueva al insistir sobre la emergencia silenciosa de una cultura de la evaluación en el seno del Ministerio del Interior.

La significación histórica de la policía como institución encargada de la seguridad pública fue establecida institucionalmente en Francia bajo el término de policía de proximidad en 1999, y la relación entre esta significación y su evaluación nunca ha sido sencilla. Podríamos incluso decir, con mucho pesar, que los diferentes cuerpos policiales y la policía «de la calle» son, por definición, reticentes a toda idea de evaluación. La institución policial ha sabido desviar fácil y hábilmente las miradas indiscretas del observador demasiado curioso sobre su rendimiento. Por lo tanto, a pesar de la precariedad de las relaciones entre esta forma policial de regulación de problemas cotidianos y el «método» de evaluación —organizados ambos alrededor de la hipótesis caricatural: *presión policial = disminución del delito*—, se han realizado investigaciones que han intentado medir más precisamente los impactos de las diferentes estrategias de policía de proximidad llevadas a cabo

1. Traducido del francés por Rita Goycochea Robles.

en Francia desde hace veinte años. Posteriormente, estas investigaciones han puesto de manifiesto disposiciones que, de manera silenciosa, ordenan la introducción del cambio en la institución policial.

Son esas certezas e incertidumbres que rodean las leyes del funcionamiento y de la evaluación de la policía de lo cotidiano las que quisiéramos presentar aquí bajo la forma de consideraciones voluntariamente generales.² Insistimos en el carácter pedagógico de las enseñanzas expuestas ya que, en materia de «policía de proximidad», es probablemente imposible y inconveniente ser demasiado preconizador y proponer soluciones «milagrosas» de carácter universal. El trabajo de policía de proximidad es un objeto diferenciado, en constante evolución y por lo tanto poco tipificable. Además, su evaluación requiere no de una metodología sino de varias, adaptadas a las configuraciones locales que constantemente se renuevan. En este sentido, la metodología representa un verdadero desafío para la evaluación.

2. LAS CERTEZAS

2.1 La polisemia de la noción de policía de proximidad

La evaluación de la policía de proximidad debe vincularse a la historia de la investigación sobre la policía y a las relaciones que se establecieron entre el poder político-administrativo y el ámbito científico francés. Desde el inicio de los años ochenta, se establecieron alianzas que se encargaron de la construcción del concepto de policía de proximidad situándose en la encrucijada de dos voluntades: una, la de realizar investigaciones científicas sobre la institución policial y otra, la voluntad política por reformar a la propia institución. Al principio asistimos a la importación del concepto de *community policing* en el seno de los círculos esencialmente científicos. Estas discusiones tomaron cuerpo en una serie de seminarios organizados y dirigidos por dos investigadores pioneros en la investigación francesa sobre la policía: René Lévy y Dominique Monjardet quienes, de 1985 hasta 1990, conducían un seminario en el marco de la red europea GERN (Grupo Europeo de Investigación sobre las Normatividades).

Durante ese período, de cinco, el seminario reunía periódicamente, durante una jornada, a los investigadores más destacados que trabajaban sobre policía en Europa. Apparentemente nunca hubo una publicación general, pero un gran número de debates que tuvieron lugar durante esos encuentros y discusiones científicas dieron lugar a una serie de artículos publicados en revistas que difundieron los

2. Las conclusiones generales aquí presentadas constituyen una síntesis de las investigaciones realizadas en Francia desde hace quince años, esencialmente financiadas por el IHESI. Estas retoman, asimismo, elementos de la discusión general entre los cuatro equipos europeos comprometidos en el programa europeo OISIN II financiado por la Comisión Europea en 2002 y 2003. Agradecemos a los dos investigadores franceses del CERSA (Universidad de París II) Frédéric Ocqueteau y Dominique Monjardet por sus contribuciones e intervenciones a lo largo de este proyecto.

nuevos conceptos sobre policía. Este fue un foro de intercambio de ideas y de circulación de conocimientos probablemente importante para la difusión del concepto de *community policing*. Se añaden a estos encuentros numerosas misiones de intercambios científicos entre investigadores franceses como Monjardet, Ocqueteau o Lévy y centros de investigación norteamericanos como el CICC de Montreal y Jean-Paul Brodeur, el Centro de Criminología de Toronto y Clifford Shearing y Philipp Stenning o investigadores como Westley Skogan en Chicago. Hay que subrayar el papel de *passeur de chercheurs* como Brodeur, que fue la cabeza de puente entre las investigaciones angloamericanas sobre el *policing* y en particular el *community policing* y el espacio científico francés, más específicamente el CESDIP/GERN y más adelante el IHESI. Estas transferencias de saberes no se han realizado de manera mecánica y no ha habido ningún copiaje ciego. Todos los investigadores que trabajan sobre la policía y la justicia en Francia han ido confrontando su objeto a las investigaciones americanas, sea Monjardet, para la policía comunitaria, Ocqueteau para el *private policing* o jóvenes investigadores como Lagrange o Roché para el sentimiento de inseguridad.

En el desarrollo de esta elaboración teórica nace una primera traducción institucional. Retrospectivamente, lo que más se parece a la primera elaboración de un proyecto de policía de proximidad, antes de la reforma oficial de alcance nacional de 1999, es una primera forma de declaración doctrinaria elaborada en 1987 por la Federación Autónoma de Sindicatos de la Policía (FASP) en el marco de su congreso anual sobre territorialización y transparencia.

La FASP, que en ese entonces era el sindicato dominante antes de sufrir una implosión años más adelante, juega un papel esencial en la co-gestión de asuntos policiales junto con los organismos centrales del Ministerio del Interior. Por esta posición obligada de copartícipe en el destino de los policías en Francia, jugó un doble papel: participó, al mismo tiempo, en la construcción de un modo de dirección corporativista en extremo de las condiciones materiales de trabajo de los policías, pero también y principalmente, en la elaboración de una política policial que encuentra su mayor expresión en el congreso de 1987. Quienes en ese momento redactaron el programa de la FASP prepararon un tríptico sobre las nociones de territorialización,³ asociación y transparencia. Esta es, aparentemente, la primera elaboración doctrinaria de lo que sería la policía de proximidad.

Para ser más precisos, no fue la FASP quien construyó esta doctrina, que sólo se conformó con adoptarla. Ésta fue redactada por un pequeño grupo, cuyo líder es Jean-Marc Erbès, alto funcionario del Ministerio del Interior y director del IHESI entre 1989 y 1993. Este fue un caso rarísimo de relación entre un grupo de altos funcionarios modernizadores, un equipo de intelectuales del CNRS⁴ —quienes con sus trabajos de traducción de los clásicos anglosajones nacionalizaron las investigaciones sobre las cuestiones policiales— y sindicatos policiales reformadores.

3. División por territorios [N. del T.].

4. Centre National de Recherche Scientifique (*Centro Nacional de Investigación Científica*), la instancia francesa de más alto nivel en investigación [N. del T.].

Esta alianza no perduró mucho tiempo. Inmediatamente después de la aparición del informe de 1987, la FASP entró en una crisis estructural. Sin embargo, un mensaje significativo permaneció: el principal sindicato policial representativo de guardias y oficiales —en esa época todavía en federación con los comisarios— reivindicó una voluntad y un proyecto reformador de la Policía Nacional. Aquí se expresó el deseo de implantar y comenzar una reforma de conjunto cuyos lineamientos —territorialización, asociación y proyecto de servicio— conformarán, posteriormente, los pilares de la policía de proximidad. Este último concepto aparece, de hecho, como la concretización institucional de una trilogía discutida en los años ochenta, compuesta por las nociones de territorialización, proyecto de servicio y diagnóstico local de seguridad. La primera noción dio lugar a la reforma abortada de la departamentalización⁵ en 1991, mientras que el proyecto de servicio fue implementado en 1988 y el concepto de diagnóstico local de seguridad fue discutido desde 1992.⁶ Sabemos también, gracias a los trabajos de Barbara Jankowski,⁷ que la noción de proximidad comienza a aparecer en los discursos oficiales de los años 1988-1989, aunque el término «policía de proximidad» se impone más tarde. Al principio, en los años 1983-1984, para calificar el trabajo y las misiones de la policía urbana que se identifican con la policía de proximidad, se habla más bien de la lucha contra la pequeña delincuencia que proponía, como remedio, medidas como la intensificación de la presencia policial en la vía pública y la vigilancia por barrios.⁸ A partir de 1988, se habla cada vez más de la «policía de lo cotidiano», de la «seguridad en la vida cotidiana» y de la necesidad de los servicios policiales por acercarse a la población. En esa época, la policía es concebida como un instrumento de «proximidad social» o, inclusive, de «gestión de proximidad». Más tarde encontramos esta idea de co-producción en la Ley de orientación y programación sobre la seguridad de 1995, como si el gobierno de derecha y el ministro del Interior de la época, Charles Pasqua, hubieran deseado oficializar ese concepto antes de las elecciones presidenciales de 1995. Esas tres nociones: proyecto de servicio, territorialización y diagnóstico de una situación local, se materializan en los programas de contratos locales de seguridad de 1997 y de policía de proximidad en 1999 después de que la izquierda llegara al poder en 1997.

La policía de proximidad es, pues, una traducción aleatoria de *community policing*. Esta forma doctrinaria designa, en realidad, prácticas policiales muy diferentes, que pueden ir desde una policía represiva en la modalidad de «tolerancia cero» hasta una policía centrada alrededor de las técnicas de prevención y de relación con el público. Conviene tener en cuenta esta variedad de definiciones antes de iniciar cualquier evaluación del impacto potencial de una estrategia llamada de poli-

5. División por departamentos [N. del T.].

6. Alice Denis, *Les diagnostics locaux de sécurité*, Balance de conocimientos, IHESI, 1995.

7. Barbara Jankowski, «La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police» en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 13, 1993, pp. 209-230.

8. El término utilizado en francés es *îlotage*: sistema de vigilancia policial que consiste en dividir una ciudad o un barrio en «islotés», bajo el control de un agente (*îlotier*) [N. del T.].

cía de proximidad sobre un territorio determinado. La expresión sintomática de esta indecisión es que no existe consenso alguno entre los intelectuales, los policías o los políticos acerca de la significación de la palabra «proximidad» o, más ampliamente del verbo «acercar». Este último, ¿significa hacer a la policía más accesible al ciudadano y más atenta a sus problemas? O tal vez, «acercar» reviste un sentido más sofisticado: el policía no solamente será un representante de la ley, sino un trabajador del saber y un especialista de su territorio el cual analizará de manera precisa para efectuar una política policial con otros colaboradores.⁹ De esta manera, antes de cualquier evaluación conviene revisar la definición práctica de la estrategia policial que se va a evaluar, haciendo un recuento preciso de las técnicas profesionales realmente implementadas. Ello implica para el evaluador ir más allá de las representaciones clásicas, particularmente, las profesionales de la policía de proximidad. En efecto, los policías tienden a valorar, de la manera más natural un supuesto «verdadero trabajo policial» (la represión de actos delictivos) y devaluar un «falso trabajo policial» (la prevención, lo «social»). El evaluador no puede seguir siendo prisionero de este maniqueísmo que estructura las representaciones profesionales de la llamada policía de proximidad. Por lo tanto, una visita al terreno debe ayudarnos a aprehender de manera precisa la definición local de la policía de proximidad, destacando el carácter más o menos represivo que se le asigna.

Un informe escrito por un especialista de la vigilancia por barrios ilustraba este dilema al dirigir al IHESI una nueva reflexión sobre la policía de proximidad, a partir de la observación de tres comisarías que cubrían las comunidades elegidas por la Dirección Central de la Seguridad Pública (DCSP) en el departamento de Essone: Gringy, Les-Ullis, Ste. Geneviève-des-Bois, en el otoño de 1998 —un año antes de la reforma de 1999 cuando las comisarías fueron divididas en territorios, período profundamente afectado por innovaciones en la organización que le permitirían al autor describir una «institución en movimiento».¹⁰ En este trabajo, C. Mouhanna observó diversas modalidades experimentadas de la vigilancia por barrios que, para 1998, seguía siendo la única forma concreta de «policía de proximidad». En su interior sólo una minoría de los policías vivía su función como una vocación a partir de un saber particular heredado de los eruditos. Pero, al no haber sido muy valorado por la institución en el momento de la observación (la institución ve el trabajo voluntario con mucha suspicacia), la vigilancia por barrios encontraría otra justificación en su reorientación judicial (se notaría un incremento sistemático de informaciones de carácter penal) y sería mucho más solicitada. El autor demuestra, más adelante, que la policía de proximidad seguía ejerciendo una fun-

9. Jean-Paul Brodeur señaló la confusión que conlleva una traducción demasiado general del concepto de *community policing*: frecuentemente se confunden *community policing* con *problem solving policing*, que son dos filosofías muy diferentes. Brodeur, J. P. *Les visages de la police*. Montreal: Les Presses de l'Université de Montreal, 2003, p. 206.

10. Christian Mouhanna, *Une police de proximité judiciarisée: de l'ilotage au renseignement judiciaire*. Paris: IHESI/CSO, 1999. *Quel service pour quel public? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*; Paris, CAFI/IHESI, 2000.

ción fragilizada por el alejamiento entre la representación ideal de una labor difícil de implementar, las reformas al respecto y los discursos nacionales. Más allá de las numerosas críticas que se le pueden hacer, esta demanda popular de proximidad de la policía sería la expresión de una necesidad de «normalidad policial» materializada por los policías de barrio. Pero esta «demanda social» seguiría siendo ambivalente: se anhelaba disponer de la policía como de un recurso, esto es, de una policía integrada por personas que supieran escuchar, particularmente a los jóvenes; es decir, capaz de lidiar con sentimientos. Sin embargo, los policías de barrio no querían asumir ese papel. Mientras intentaban expresar con hechos el componente judicial de su acción (tal como lo hacen las Unidades de Tratamiento Judicial en Tiempo Real, UTJTR), nadie más se impondría entre ellos como un verdadero «juez de paz».¹¹

2.2 Los peligros de una dirección basada en «las cifras»

Todas las investigaciones llevadas a cabo en Francia desde los años ochenta muestran que las jerarquías policiales locales y nacional se basan, casi exclusivamente, en las estadísticas policiales para demostrar la eficacia de su servicio a sus superiores respectivos y que los funcionarios también otorgan mucha importancia a esta forma limitada de evaluación del trabajo del policía.

La hipótesis de la ineficacia de la policía, frecuentemente, se apoya en las cifras de la delincuencia. De ser así, se demostraría la negligencia burocrática por el desfase entre la delincuencia que se registra y la que es declarada a través de otros medios, como sondeos, encuestas auto-aplicadas de delincuencia o encuestas de victimación (la famosa cifra oculta de la delincuencia demostraría la débil productividad de la policía, ya que las estadísticas de la delincuencia son producidas por las organizaciones policiales). En primer lugar, al tratarse de técnicas policiales para medir los delitos, los criminólogos y los especialistas en estadísticas de la delincuencia no olvidan tener en cuenta las dinámicas de trabajo de las organizaciones policiales y sus secretos. Los trabajos, en Francia particularmente, siempre han tomado en cuenta las trampas de las prácticas profesionales de conteo y registro de la delincuencia. Asimismo, esos trabajos demuestran que no se puede establecer seriamente ninguna correlación entre el registro de la delincuencia y la delincuencia real.

Establecer un vínculo entre mediciones policiales y cifras reales implica numerosos ajustes metodológicos complicados que necesitan que se crucen las fuentes.¹² Por otro lado, una cosa es medir concretamente el delito y otra determinar el rendimiento de la policía a partir de esa medición. Las siguientes hipótesis fueron masivamente desechadas por las numerosas meta-evaluaciones de

11. El «juez de paz» es un mediador de conflictos de manera amistosa que proviene de la población civil y que generalmente forma parte de la misma comunidad.

12. Philippe Robert, Renée Zauberman, Marie Lys Pottier y Hugues Lagrange, «Mesurer le crime. Entre Statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)», en *Revue Française de Sociologie*, 2, 1999, pp. 255-294.

los programas de prevención de la delincuencia emprendidas en el mundo anglosajón:¹³

- a) aumentar la densidad de la presencia policial en una ciudad provocará una disminución en la tasa de delincuencia: *no está probado o no está claro*;
- b) aumentar sustancialmente el número de patrullas que circulan en la vía pública puede disuadir a los delincuentes potenciales por temor a la omnipresencia policial: *no está probado*.

Las investigaciones anglosajonas demostraron que los niveles de percepción de seguridad eran independientes de las fluctuaciones en la curva de las tasas de esclarecimiento de los delitos. En efecto, parece ser que el incremento de este sentimiento de seguridad en la población es un objetivo que sólo se puede alcanzar a través de modos de intervención que difieran de la represión tradicional.¹⁴ Es por ello que la evaluación de «éxito» de estas nuevas formas de policía pasa en realidad a través de la resolución de la ecuación «represión/prevención» so pena de caer en el siguiente error: en contraste con las otras formas de la policía, la policía de proximidad trabaja sobre algo difuso y debe responder a una «demanda social» frecuentemente contradictoria. La suma de sus acciones no es, pues, reductible al número de sus interpellaciones o de hechos verificados. Estos últimos, al contrario, tenderán a incrementarse en razón de una mayor presencia policial en el territorio. Sin embargo, refiriéndonos a los análisis de Ocqueteau,¹⁵ sabemos que los indicadores de la acción preventiva de la policía no son fáciles de pensar ni de implementar. En efecto, la policía no sabe en realidad en qué medida una acción de prevención ha evitado una irregularidad o delito, a diferencia de las organizaciones privadas de seguridad, por ejemplo, que controlan de manera rigurosa el territorio circunscrito de su organización. Estamos limitados, entonces, a especular acerca de la eficacia de la prevención general sin llegar a demostrar del todo el impacto con indicadores suficientemente precisos.

Tomemos el ejemplo de una tendencia a la baja de indicadores de un delito o de un crimen. Esto puede ser objeto de interpretaciones diferentes: podríamos atestiguar una disminución real de la satisfacción del público con respecto a la policía (ya que de manera lógica un aumento de satisfacción debería implicar un aumento de hechos indicados o denunciados), o bien la intervención de otros actores públicos y privados de regulación.¹⁶ Esta conclusión supone que no se deben encontrar indicadores de rendimiento solamente en el funcionamiento poli-

13. Peter Jordan, «Effective policing strategies for reducing crime», en Peter Goldblatt y Chris Lewis (eds.), *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Londres, Home Office. Research and Statistic Directorate, 1998, pp. 63-82.

14. Jean-Paul Brodeur, *op. cit.*, p. 123.

15. Frédéric Ocqueteau, *Les indicateurs de performance du travail policier, intérêts et limites*. Nota interna del IHESI, 2001. «Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité?», en *Criminologie*, 36, 1, 2003.

16. Frédéric Ocqueteau y Marie Lys Pottier, «Comment règle-t-on le vol à l'étalage dans les espaces commerciaux français?», en *Criminologie*, XXXI, 2, 1998, pp. 69-85.

cial: la evaluación del rendimiento de la policía de proximidad no debe tener en cuenta exclusivamente criterios endógenos a esta institución. Con el riesgo de verse limitado y forzado a tomar en consideración esta paradoja: la policía de proximidad, responsable de otorgar confianza a las personas debe enfrentar un aumento de la delincuencia observada. En efecto, la policía de proximidad, si es eficaz, debe provocar mecánicamente un aumento sustancial del número de denuncias y debe implicar un crecimiento significativo de la delincuencia registrada, basado en un incremento del registro de quejas, mientras que se buscaba lo contrario. No es, pues, el efecto perverso menos importante de esta «policía»: asegurar a los ciudadanos aumentando las cifras de la delincuencia. Es por ello que una evaluación debe identificar indicadores exteriores a la institución policial que se encuentren, particularmente, en las asociaciones entre la policía y otros colaboradores. En su defecto, una evaluación que sólo considere las cifras emitidas por la policía dejaría la puerta abierta a los mecanismos clásicos, que se caracterizan por abandonar a las administraciones policiales a su suerte.

2.3 Para que haya una evaluación, debe haber algo qué evaluar. O las dos significaciones de la noción de impacto

Para resumir esta idea en una fórmula sencilla, podríamos decir que es imposible evaluar «en el vacío». Numerosas investigaciones han demostrado que las diferentes políticas de proximidad locales o nacional son, desde muchos aspectos, demasiado generales, incluso equivocadas. De manera que no existe ninguna ecuación entre reforma y su impacto sobre un territorio determinado. Esta es, por cierto, una enseñanza que podemos obtener de la sociología de la acción organizada. Un cambio radical decretado, incluso por una instancia nacional, no produce, mecánicamente, un cambio concreto de sus prácticas. Más bien habría una tendencia a producir el efecto contrario: las reformas que se iniciaron a consecuencia de situaciones de crisis no solucionarían forzosamente los problemas. Los desafíos secundarios (remuneraciones, estatus, beneficios profesionales, etc.) tendrían ventaja sobre los desafíos de fondo, es decir, la resolución de las causas de la crisis o del malestar. Los actores canalizan sus energías en torno a la negociación sobre esas cuestiones secundarias en ausencia tanto de un marco preciso como de motivaciones para emprender un cambio profundo que los supera. Estas observaciones tienen consecuencias metodológicas, como el hecho de que la medición de un impacto eventual de una estrategia policial centrada en la proximidad pasa por una extensión dinámica de esta noción de impacto en dos tiempos.

En primer lugar, cuando se pretende valorar, debemos preguntarnos si la reforma realmente modifica a la institución policial en su interior, antes de medir el impacto eventual sobre las sociedades locales (¿se va más allá de una simple modificación del organigrama de la comisaría y de una demanda de recursos humanos y materiales suplementarios?). Esto nos lleva a los siguientes planteamientos: el programa puesto en marcha ¿es sólo una modificación superficial de la organización sin efectos reales sobre los modos de funcionamiento? O al contrario, el programa anunciado, ¿modifica realmente a las organizaciones y prevé

nuevos objetivos rompiendo con lo hecho anteriormente? Al mismo tiempo, ¿asistimos efectivamente a un cambio en las formas de actuar de los policías? ¿Están motivados y convencidos de los nuevos objetivos que se asignan a su unidad? Los indicadores de realización (o *process*) activados deben medir el grado de factibilidad de un programa de policía de proximidad y responder a las siguientes preguntas: los actores implicados, principalmente los policías, ¿se sienten motivados y se comprometen con la ejecución del programa? ¿Cuáles son los policías más activos? y de acuerdo con la posición que ocupan en la institución ¿son capaces de convencer a otros policías más escépticos sobre la importancia del programa? Estos actores-clave en el éxito de un proyecto local de policía de proximidad, ¿serán recompensados por su compromiso con el proyecto? ¿Se previeron, a lo largo de la reforma, procedimientos de concertación e intercambio para recabar las críticas y las observaciones de los policías involucrados?

185

En segundo lugar, si una reforma ha entrañado cambios significativos en la institución policial, la medición del impacto de un programa debe partir de objetivos claros que los participantes, policías o no, se propusieron con respecto a un territorio particular así como de reinterpretaciones estadísticas policiales. Entre las experiencias que comparten sus conocimientos sobre las inseguridades locales, se encuentran las más concluyentes. Problemas como las quejas por ruido, la degradación y la micro-agresión pueden servir como categorías fructíferas para organizar programas locales y evaluarlos a partir de objetivos bien definidos que puedan ser medidos concretamente por los mismos actores locales que valorarán el resultado de la evaluación.¹⁷ Estos datos, asentados y posteriormente trabajados colegialmente en grupos activos (y no solamente formales y rituales), pueden proporcionar información a los actores locales sobre la importancia de los desórdenes e inseguridades que las estadísticas policiales clásicas tienen poco en cuenta y de manera errónea. En todo caso, es particularmente en los rubros de las quejas por ruido, las degradaciones y las micro-agresiones verbales donde se encuentran los campos de acción más importantes de las políticas policiales del futuro.

La reforma de policía de proximidad de 1999 se encuentra en la mente de los reformadores como la continuación de la reforma de los contratos locales de seguridad lanzada en octubre de 1997. De manera que la implementación de las comisarías territorializadas se debía apoyar sobre el diagnóstico elaborado en el marco de estos contratos. Sin embargo, de acuerdo con la lógica policial, el conjunto de proyectos presentados de forma autónoma e independiente de los contratos locales de seguridad no tuvo un significado trascendente.

17. Frédéric Ocqueteau et al. *Ordonner le désordre*. París: La Documentation Française, 2002.

2.4 La neblina que rodea la noción de «prácticas correctas» (*best practices*) de la policía de proximidad

El éxito de un programa de policía de proximidad implica, por un lado, ir más allá de las declaraciones de intenciones y de los marcos difusos de las doctrinas que, con frecuencia, tienden a generalizar y, por el otro, favorecer la difusión de los conocimientos específicos de técnicas profesionales innovadoras que implementen principios generales de acción. En efecto, en toda estrategia nacional o local de policía de proximidad, la primera etapa está consagrada, en su mayoría, a la elaboración doctrinaria. Para la reforma de 1999, se elaboró una doctrina de desempeño que descansaba sobre cinco modos de acción fundamentales destinados a instaurar una relación de confianza entre la policía y la población, a tener en cuenta sus necesidades efectivas y a luchar con eficacia contra la inseguridad cotidiana.

- a) La policía de proximidad se basaba en la territorialización.
- b) La policía de proximidad debía estar en contacto permanente con la población, lo cual se manifestaba, especialmente, en una asociación activa con todos los actores de la seguridad, asociación en la cual el contrato local de seguridad era el referente por excelencia.
- c) El policía de proximidad ejercía en su territorio la totalidad de las misiones de la policía, incluyendo la misión judicial; era polivalente y no estaba reducida o limitada por una especialización.
- d) Se refiere a la responsabilidad de los funcionarios; a cada sector del barrio le correspondía un agente policial bien identificado, que lideraba a un equipo con competencia sobre el terreno en cuestión.
- e) Por último, el servicio ofrecido a la población y su mejora debían guiar la organización del servicio, así como las misiones que debían cumplir ante los habitantes: debía especialmente asegurarse un mejor trato a las víctimas y a la población vulnerable o en dificultad.¹⁸

Bajo esa definición, esta doctrina fue difundida hacia los niveles inferiores de la institución a la espera de que estas disposiciones tuvieran efectos sobre las organizaciones policiales. Finalmente, la institución policial central acompañó la difusión interna de la doctrina con una serie de instrumentos y de prácticas operacionales que se proponían materializar los principios generales de la reforma. Lo que se constata con las experiencias francesas y, particularmente, con la llamada reforma de policía de proximidad de 1999, es, por un lado, la prolijidad infinita sobre la doctrina de la Dirección Central de Seguridad Pública; por otro lado, los considerables esfuerzos implementados para adaptar la organización a las necesidades de la reforma, y, finalmente, la incertidumbre que ha acompañado las llamadas prácticas correctas en su acepción más tecnocrática, que son simplemente las técnicas pro-

18. Ministerio del Interior. Dirección Central de la Seguridad Pública, 1999.

fesionales de la policía. No obstante, podríamos pensar que la doctrina no es un fin en sí mismo y que esta doctrina está naturalmente destinada a padecer distorsiones en la realidad. De manera que si esta doctrina no define el contenido preciso de las prácticas que deben acompañar su implementación, será letra muerta. Los servicios de policía concernidos se conformarán, lógicamente, con responder al procedimiento atendiendo a las disposiciones de una alta jerarquía que funciona por decretos. Se encontrarán unidades de policía que respondan a la orden superior diciendo: «*¿Qué quiere que hagamos? Nosotros lo haremos*». Empero, retomando las lecciones de la sociología de las organizaciones, particularmente policiales, lo que sistemáticamente hace falta cuando se han puesto todas las energías en la producción de la doctrina y de los organigramas, es la implementación inevitablemente lenta, prolongada y difícil, de los instrumentos profesionales, es decir, de las competencias y los conocimientos técnicos que ésta implica. Estos últimos transforman la doctrina y la organización, el proyecto, etc., en prácticas profesionales transmisibles, asimilables, asignables, validables, controlables.¹⁹

En lo que se refiere a la operacionalidad de la transmisión, hay que tener en cuenta que si se implantó la doctrina del desempeño de la policía de proximidad, los conocimientos técnicos en el terreno no han sido estabilizados: están surgiendo, es decir, están en fase de experimentación. De acuerdo con S. Tiévan, sería necesario, al menos en un principio, que el dispositivo de formación se alimente de materia viva, de lo que pasa actualmente en la realidad y los progresos que se realizan. Esto presupone la implementación de recursos adecuados para capitalizar de manera permanente la experiencia y transmitirla acudiendo a los actores del terreno.

2.5 La resistencia al cambio: una noción engañosa

Un gran número de trabajos anteriores de sociología de las organizaciones han destacado la complejidad de la noción de organización.²⁰ Estos trabajos han puesto en evidencia las múltiples motivaciones de los actores de esas organizaciones que no se dejan fácilmente instrumentar por objetivos y fines definidos desde fuera de la institución. Aquí intervienen los límites de las perspectivas unita-

19. A título de ejemplo, una investigación llevada a cabo por el IHESI en 2000 obtuvo siete «principios de eficacia» alrededor de los cuales se estructuran o se deben estructurar las prácticas y los conocimientos técnicos de los policías de proximidad. Más allá de la enunciación normativa de estas reglas de buena conducta, queda pendiente y nunca explícita, en realidad, lo que puede significar una «práctica correcta» de la policía de proximidad y, sobre todo, las condiciones de transmisión de esos conocimientos o habilidades de generación en generación en un mismo lugar. En: Sophie Tiévan, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen de moyens de leur acquisition*, París, IHESI, 2000. Los puntos presentados se obtienen de la síntesis del autor: administrar un proceso dinámico, actuar desde el interior para restablecer un funcionamiento social, ganar el apoyo de los diferentes componentes de la sociedad local, desarrollar una inteligencia colectiva con los actores de terreno, hacer converger y sacar provecho de la complementariedad de las competencias especializadas, adaptar las técnicas de policía al terreno y a la estrategia, trabajar en una lógica proactiva para poder anticiparse e innovar.

20. Ehrard Friedberg. *Le pouvoir et la règle*. París: Seuil, 1993, p. 57-59.

rias y holísticas de las organizaciones. Las múltiples y contradictorias aspiraciones de los actores entran en conflicto con las prioridades económicas estipuladas por el exterior y, particularmente, la famosa cultura del resultado. Los actores organizan un sistema de reglas informales que les permiten aceptar las disposiciones y, sobre todo, aplicarlas. Estos procesos de endogenización de los objetivos provocan que las organizaciones no sean pasivas cajas registradoras de órdenes y de disposiciones superiores. Por lo tanto, son estos fenómenos de traducción y retraducción de las normas que es necesario aclarar. De esta manera, el fracaso de una estrategia de policía de proximidad es, frecuentemente, atribuido a una pretendida postura recalcitrante de la base policial formada por súbditos de la acción pública: viejo debate que atraviesa toda la sociología y particularmente aquella que se propone evaluar el delito. Cuando se mira más de cerca, se percibe que la noción de resistencia al cambio actúa como un lugar común en la evaluación y, particularmente, en la evaluación policial, que es un impensado y un prejuicio que influye los estudios institucionales y científicos que se proponen medir la actividad policial. Por ejemplo, cuando un evaluador es enviado por una institución central como la Inspección General de la Administración y observa que «hay algo que no está funcionando», estará naturalmente tentado a diagnosticar una resistencia de los policías de base sin imaginar, por un instante, que los policías de proximidad evaluados pueden tener razones legítimas para no adherirse al programa que se les propone. En efecto, ciertos actores tienen razones objetivas y completamente comprensibles para decir: *«¡No entiendo nada de esta doctrina, está mal planteada; y, además, reformas ya tenemos más que suficientes!»*. El evaluador de una estrategia de policía de proximidad siempre debe tener en cuenta los factores de resistencia e intentar descifrarlos. Los policías evaluados pueden considerar, legítimamente, que una reforma o un proyecto están mal explicados, que padecen de una falta de acompañamiento pedagógico, particularmente, en lo que concierne a las prácticas profesionales. Agreguemos a esto que las presentaciones de las reformas de policía pueden provocar la suspicacia de que éstas disimulan una fantasía reformadora de sus superiores, o bien un juicio negativo sobre todo lo emprendido en el pasado. Las reformas se acumulan y se convierten, prácticamente, en un desafío autónomo de la administración policial, cualquiera que sean sus resultados y la dimensión de éxitos o de fracasos.²¹ Las condiciones están dadas para, por así decirlo, eternizar una forma de pesimismo corporativo que afecta a generaciones de policías, y que los más antiguos inculcan a los jóvenes. Por ello, el evaluador se somete a un verdadero examen de coherencia por parte del policía evaluado que puede, legítimamente, argumentar una saturación y una incoherencia de los proyectos de su institución.

21. Notemos que la Policía Nacional ha experimentado, en diez años, importantes reformas presentadas cada vez como revoluciones culturales (departamentalización, reforma de cuerpos y carreras de 1995, reforma del Código penal y de la presunción de inocencia, reforma de los contratos locales de seguridad, reforma de policía de proximidad en 1999, etc.), sin contar los incesantes ajustes jurídicos.

3. LAS INCERTIDUMBRES CONSTITUTIVAS

Existen dos ámbitos que generan incertidumbre sobre la evaluación de la policía: la caja negra policial y el espacio político.

3.1 La caja negra policial: las condiciones de recepción de una reforma de policía de proximidad

Para comenzar, conviene recordar los logros de la sociología del trabajo policial y, particularmente, los estudios sobre las condiciones de la introducción de cambios en las organizaciones policiales. En el caso de Francia, se dispone de conocimientos sobre la historia de las reformas policiales, gracias a los trabajos realizados por Dominique Monjardet. En su libro *Ce qui fait la Police (Lo que hace la Policía)*,²² se encuentra una exposición minuciosa de dos procesos que tienen efectos directos sobre la conducción del cambio en los aparatos policiales: la *incertidumbre* y la *involución de fines*. En primer lugar, una dinámica de incertidumbre atraviesa la institución policial en su conjunto. Sin entrar en los detalles de la demostración, diremos que el autor amplía la noción introducida por Brodeur de *cheque en gris*. Al respecto este autor nos dice que los mandatos que se dan a la policía toman la forma de un *cheque en gris*, en donde los dos actores participantes —policía y políticos— se protegen estableciendo la base de un litigio sin fin. Monjardet propone profundizar esta noción diciendo que no es solamente la obsesión de la cobertura la que anima a las dos partes, sino que estamos frente a un mecanismo más estructural que reside en la negociación entre otorgamiento de recursos y espera de resultados.

Por otro lado, el proceso de involución de fines esconde un fenómeno de politización: cualquier organización instrumental, enmarcada por objetivos y recursos, tiende a restablecerse de la asignación de estos últimos, asimismo intenta redefinirlos internamente y aprehenderlos para sí misma como el propósito y el fin de su actividad (evasión de una actividad prescrita). Otra conclusión se impone con la lectura de los resultados de los principales campos de reforma iniciados en los años ochenta:²³ toda reforma policial es aceptada en la medida en que incrementa los recursos de la organización o refuerce el estatus profesional de los policías; es evadida o rechazada en el momento que amenaza el precario equilibrio establecido entre la profesión y la organización, es decir, en el momento en que puede desestabilizar el sistema interno de decisión. Además, cuando el cambio es prescrito desde arriba, sólo logra penetrar la organización si cuenta con la adhesión de la base de la profesión.²⁴

Las investigaciones realizadas a principios de los años noventa revelaron tam-

22. Monjardet, D. *Ce qui fait la police*. París: La Découverte, p. 198-229 (218 y subsiguientes, más específicamente).

23. *Ibid*, p. 222.

24. *Ibid*, p. 229.

bién la importancia de la calidad del ambiente policial para el «éxito» o el «fracaso» de una reforma policial:²⁵ no es sencillo para un reducido grupo de policías «convencidos» de la legitimidad del cambio, hacer frente al reto lanzado por una nueva estrategia policial. Además, las razones que impulsan a ciertos agentes a no involucrarse en sus tareas profesionales no se derivan únicamente del peso de las presiones psíquicas. Las trayectorias sociales de cada uno explican también sus diferentes actitudes. Los que son originarios de barrios difíciles y para quienes la función de policía representa una misión social, tenderán a involucrarse más que aquellos que entraron a la policía para evitar el desempleo o para encontrar condiciones de trabajo menos duras que en una fábrica. Finalmente, la competencia entre las unidades, generada por la necesidad de «engrosar las cifras» explicaba, por un lado, las dificultades de integración encontradas por los policías de barrio que habían elegido este camino por vocación. Se sentían marginados y en desfase con respecto al resto del personal de la comisaría, quienes estaban más preocupados por desarrollar una represión inteligente que por la prevención. Ésta no parece formar parte integral del trabajo policial, en la medida en que las actividades de prevención no están claramente cuantificadas y, por lo tanto, no son tomadas en cuenta en la evaluación realizada por el mando superior. Más recientemente, David Katane²⁶ realizó un análisis diferencial de las organizaciones, del trabajo y de las experiencias de los policías de proximidad de dos ciudades: Garges-les-Gonesses y Nîmes. Para él, la territorialización es el hecho observable más explícito y notorio de la reforma de policía de proximidad de 1999. Esta reestructuración del espacio policial se acompaña de un reacomodo del tiempo policial. A pesar de ello, estos cambios significativos no parecen influir en el trabajo de acercamiento a la población. También es difícil que los policías opinen sobre lo que distingue a esta nueva organización de la anterior. Poco transparente, la institución sigue siendo ampliamente insondable. La organización policial local siempre funciona sin un esquema claro y ordenado. Sin embargo, eso no significa que sea disfuncional. Funciona en la coordinación de sus acciones aunque el observador no pueda distinguir un esquema general. Las recompensas sociales y simbólicas rápidamente atribuidas a los mejores elementos de sitios-piloto alejaron de sus puestos a personas muy motivadas. Mientras la policía de proximidad siga siendo el escalón que conduzca hacia servicios más prestigiosos, la población seguirá convencida de que las dinámicas del trabajo de las instituciones públicas no están sujetas a resultados, sino a su funcionamiento interno. Por ejemplo, en Garges hubo que esperar cuatro meses para ver llegar a un nuevo encargado de la policía, acompañado por muy pocos efectivos, lo que hizo imposible la continuidad de la implementación. En suma, esta reforma de 1999 tuvo un efecto atenuante de los conflictos en el seno de las organizaciones, entre policías de base y oficiales, entre organizaciones en los ámbitos locales y nacional y, entre organizaciones nacionales. En otro plano, Tiévan recuerda el papel

25. Maria Cuhna, Catherine Delacroix, *Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité. Exploration d'un espace social: Montfermeil*. IHESI, diciembre, 1991.

26. David Katane, *La Police et la ville, Questions sur la proximité*, Informe IHESI, junio 2002.

decisivo de los mandos medios y superiores:²⁷ la eficacia de una reforma es directamente dependiente de las formas adaptadas de dirección y organización del trabajo. Por lo tanto, es definitivamente estratégico, para la policía de proximidad, no limitar la formación solamente a los efectivos de base, ésta debe ampliarse a todos los niveles de la organización.

3.1.1 La cuestión de los recursos materiales

En su tiempo y para sus adeptos, la vigilancia por barrios tuvo ventajas como la autonomía, la confianza otorgada al funcionario por parte de sus superiores, la valoración obtenida de las relaciones con la población; mientras que los otros servicios tuvieron la impresión de sufrir una pérdida de tareas asignadas y de prerrogativas. La percepción general, parece ser la de un incremento de trabajo con menos efectivos. Las investigaciones realizadas posteriormente y más recientemente por Ferret y Ocqueteau²⁸ también destacaron la importancia de la dimensión material y la organizacional de las policías locales que se someten a una reforma. De esta manera, está demostrado que una gran parte de lo que llamamos «éxito» o «fracaso» está condicionado por las energías locales y la distribución de las relaciones al interior de una comisaría, por ejemplo y, en seguida, por las relaciones entre los policías y los otros actores de la ciudad. Pero, en lo que respecta a la eficacia de las prácticas, el dominio de los conocimientos técnicos específicos por parte de los policías de proximidad es, evidentemente, necesario, aunque no suficiente. El rendimiento también está directamente ligado a las condiciones en las que los agentes ejercen su profesión: los policías de proximidad deben tener a su disposición los recursos adecuados al ejercicio de su práctica, tanto materiales (en cantidad suficiente pero, sobre todo, adaptados a su misión), como humanos (relación efectivo/sector y, por otro lado, relación policías experimentados/policías en formación; además, adjuntos de seguridad, que intervienen en el rendimiento y a la vez en la transmisión de los conocimientos).

3.1.2 Otros factores a tomar en cuenta

En resumen, citaremos como variables esenciales los siguientes puntos:

- a) los tipos de pedagogías internas del aparato policial local (pedagogías abiertas, generales, poco activas o a la inversa, dirigidas, adaptadas y activas);
- b) la dirección interna de la reforma y modos de reestructuración de las funciones (¿reorganización superficial o reorganización real de los servicios?);
- c) los tipos de sanciones positivas: las que están centradas únicamente en el

27. Sophie Tiévant, *op. cit.*

28. Jérôme Ferret, «Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI» (1998-2001). En: *Les Cahiers de la SécuritéIntérieure*. 46, 2001. Frédéric Ocqueteau, *Criminologie. op. cit.*

resultado de la delincuencia o las que se enfocan a la calidad del servicio ofrecido y,

- d) los tipos de relación con los mandos superiores locales y, particularmente, el nivel de intervención de los prefectos y sub-prefectos.

En el fondo, para el evaluador, es importante saber si el programa de policía de proximidad emprendido es, o no, solamente la continuidad de prácticas informales anteriormente implantadas. Le toca a él diferenciar entre lo que es nuevo y lo que no lo es.

3.2 El contexto político de la evaluación

192

La segunda gran fuente de incertidumbre que rodea a la evaluación es el ambiente político de una reforma policial. Es innegable que *lo político* (local o nacional) repercute sobre *la política* de evaluación (local o nacional) de una reforma o de una estrategia policial, dado que los resultados de estas últimas tienen un gran impacto sobre lo político. Incluso si la influencia de esta variable no es realmente cuantificable, el evaluador debe, no obstante, tomarla en cuenta en su trabajo. Debe hacerlo al comienzo, cuando los objetivos de una estrategia son expuestos y, al final cuando se presentan los resultados, momento crucial en el que se definen el «éxito» o el «fracaso».²⁹

3.2.1 *El comienzo: los criterios de elección de los sitios experimentales y el grado de elaboración del proyecto local*

De acuerdo con la doctrina oficial, el proyecto consistía en una fase de experimentación en cinco sitios y otra de generalización progresiva en todo el territorio, el cual debería estar definitivamente cubierto en 2002. Cada fase de implementación de la reforma de policía de proximidad, que comenzó en 1999, afectaba aproximadamente a diez millones de habitantes. Se tuvieron en cuenta tres criterios para elegir las circunscripciones seleccionadas para la primera fase de experimentación y de posterior generalización:

- Se otorgó prioridad a los departamentos problemáticos, conforme a las orientaciones gubernamentales de la época en materia de seguridad;
- Se priorizó la extensión de las circunscripciones que ya estaban consideradas, parcialmente, con un barrio o un sector de experimentación determinado;
- Se tomó en consideración una política asociativa de seguridad a través de la existencia de uno o varios contratos locales de seguridad.

De manera no oficial, los criterios de selección obedecieron a lógicas muy singulares. Lo que se puede decir, retrospectivamente, es que la selección inicial de un

29. Jérôme Ferret. «Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 50, 4, 2002, pp. 7-17.

sitio experimental no es un desafío neutro. Le conviene, por ejemplo, a un director departamental de la seguridad pública «pelearse» para ser elegido para tal experimentación, sinónimo de publicidad nacional («*hemos sido elegidos como sitio experimental*») y de atribución de recursos humanos y materiales suplementarios. El membrete de «experimental» tiene su importancia. Acredita a la comisaría con el sello de *territorio elegido* por la Dirección Central de la Seguridad Pública. Podríamos decir incluso que los resultados de la evaluación ya se conocen desde el principio, ya que si el sitio ha sido elegido es porque tendrá vocación de «vender» y presentar oficialmente el modelo, adquirir la forma de un laboratorio al que se invita a la prensa, a los asociados y a profesionales extranjeros. Esta dimensión no es insignificante para la evaluación. Una estrategia reformadora implica siempre laboratorios y sitios experimentales destinados a la presentación oficial de la reforma.

Aquí encontramos un punto débil de las reformas públicas francesas: la incapacidad de generalizar experimentaciones que sean permanentes. Falta saber si esta estrategia no es consciente y no revela una voluntad de impulsar reformas destinadas a quedarse en la etapa experimental. Hay por cierto, lugares especializados en este tipo de operaciones. Pensamos, particularmente, en una ciudad de cincuenta mil habitantes, jefatura de un departamento al norte de París, que fue escenario de uno de los primeros contratos locales de seguridad, firmado en 1998 después de haber recibido la visita de la recién creada Célula de Ingeniería del IHESI (creada en diciembre de 1997 como una oferta pública de consultoría para las ciudades que debían realizar diagnósticos locales de seguridad) y que, posteriormente, fue elegida como sitio experimental para la reforma de policía de proximidad en 1999.

Podríamos citar otro ejemplo: otra ciudad, seleccionada para formar parte de la segunda ola de sitios experimentales, es la jefatura de un departamento cuyo prefecto era ni más ni menos que el exdirector general de la Policía Nacional, opuesto al alcalde, figura política nacional del grupo en el poder en aquel entonces. Esta ciudad se sitúa cerca de otra en la que el alcalde era el ministro del Interior de la época. Es inútil precisar que tal orden político-administrativo local condiciona, en primer lugar, la elección del sitio y, posteriormente, las conclusiones de la evaluación. De acuerdo con lo que nosotros sabemos, por nuestra posición privilegiada, la selección de sitios experimentales ha sido objeto de negociaciones internas en el Ministerio del Interior, preámbulos que el evaluador debe tomar en cuenta en su trabajo. Además, las zonas que se van a evaluar y la apertura de los terrenos para los sociólogos están determinadas por los mandos superiores de la policía. Es imperativo pues, para aquel a quien se ha confiado la misión de observación *in situ*, plantearse el porqué de la elección de estos territorios y no de otros. En general, hay una apuesta ventajosa de que esta selección oficial responde a complejos criterios implícitos que ponen en juego los intereses policiales locales. Al final, esto lleva a preguntarse nuevamente: ¿Qué quieren que observemos y por qué? El conjunto de respuestas a estas preguntas determina, finalmente, los resultados de una evaluación.

En nuestras observaciones sobre el terreno durante la implementación de la reforma de 1999, sentimos que el sociólogo asignado como evaluador oficial no podía quedarse dentro de los límites impuestos por una evaluación institucional piloteada por dos cuerpos de inspección: el General de la Policía Nacional y el

General de la Administración. Tomemos el ejemplo del sitio «M» que tuvimos que evaluar cuya implementación de la reforma de policía de proximidad se inscribe en una larga historia de violencias urbanas. De esta manera, los criterios prioritarios en la selección de los sectores de territorialización por parte del jefe de la policía en aquel entonces, fueron muy influenciados por esta historia local. Por lo tanto, ocultar los verdaderos criterios de selección del sitio piloto significaba pasar de largo la evaluación, dada la gran importancia de esta selección en las estrategias de los actores locales preocupados por tener éxito de acuerdo con los criterios definidos por la administración central. Esos criterios consistieron en evitar la selección del sitio más problemático y seleccionar una pequeña ciudad sin problemas para no comprometer las oportunidades de «éxito» de la reforma local ante los ojos de la Dirección Central. Para nosotros, «evaluadores», la operación no consistía en valorar lo que se nos pedía (y portar ciegamente el «uniforme» de evaluador) sino preguntarnos por qué este sitio había sido elegido en detrimento de otros en donde la demanda de policía y de reconciliación con la población parecían más evidentes. En realidad, negociar la elección de un territorio experimental no conflictivo convenía a la mayoría de los actores locales y equivalía a ocultar un problema mucho más importante, al mismo tiempo que se respondía a los criterios de verificación de la administración central sin correr el riesgo de ser mal evaluado.

3.2.2 *Al final: las estrategias de difusión y de comunicación y los usos simbólicos de las reformas*

Para aprehender el conjunto de las dimensiones de una reforma de policía de proximidad, es necesario poner el acento en las estrategias nacional y local de presentación y comunicación de las reformas ante los policías, así como ante la población. Se trata de ver cómo se presentan los programas y de qué manera éstos representan una nueva retórica, es decir, un nuevo registro de discursos públicos sobre la seguridad. Se presenta, entonces, la cuestión de los usos simbólicos de las reformas. Conviene también poner mucha atención a los juicios de valor sobre el «éxito» o el «fracaso» de una u otra iniciativa de reforma de policía de proximidad, tratando de dar a conocer los vínculos entre política y policía. Una reforma de policía de proximidad es también un mensaje político: ésta relegitima a una elite dirigente y evoca simbólicamente el monopolio del Estado sobre las cuestiones policiales.³⁰ Este último, al adaptar la política de proximidad, nos recuerda su competencia local (a través de los prefectos que han controlado completamente las reformas de los contratos locales de seguridad y de la policía de proximidad) invadido por un impulso emancipador sobre las cuestiones de seguridad y de policía. No hay que olvidar, por otro lado, que la ley de 1999 sobre las policías municipales contiene la cláusula de convenciones de coordinación firmadas por el prefecto; este dispositivo convencional pone de manifiesto la misma lógica de tutela a distancia.

30. Peter K. Manning, «Community Policing as a Drama of Control», En: Jack R. Green, Stephen D. Mastrofski, *Community Policing, Rethoric or reality*, Nueva York, Praeger, 1991, pp. 27-47.

Asimismo, el poder político-administrativo debe hacer estas reformas de policía de proximidad inteligibles y aceptables, de manera que se reconozca que la conclusión de una evaluación es una cuestión de especialistas, pero también es una conclusión política. Por ello, se trata de saber quién la obtuvo y para qué. La naturaleza de esta conclusión («éxito» o «fracaso») puede variar totalmente en función de quien la anuncia y del momento en que lo hace. Esto es importante y condiciona el rumbo de los discursos públicos, las prácticas profesionales y las representaciones del público. Un artículo corto publicado en un diario nacional que presente la reforma como un fiasco relativo, dice mucho más que cualquier informe de evaluación, por más irreprochable que éste sea. Por lo tanto, al hablar de «fracaso» conviene, por así decirlo, sopesar la naturaleza de este juicio y sobre todo, precisar quién lo anuncia y en función de qué criterios. En Francia, el caso que nos interesa, podríamos mencionar múltiples divergencias en las lecturas de la reforma de 1999 y encontrar fuentes importantes de malentendidos entre los científicos, especialistas o no, de asuntos policiales, aunque también entre los expertos privados, policías y otros actores políticos.

En Francia, en el marco de un cambio político radical como el que se produjo en abril de 2002 (el candidato del Frente Nacional³¹ se presentó en la segunda vuelta de una elección presidencial luego de una campaña centrada alrededor de los problemas de seguridad), en un contexto de sensibilidad extrema a los problemas de seguridad de la opinión pública, era mal visto un nuevo ministro del Interior que aceptara la experiencia de policía de proximidad iniciada por el grupo político que salía. Lógicamente (desde el punto de vista político), el nuevo grupo en el poder tuvo que cuestionar de manera radical las experiencias de su predecesor las cuales, después de un diagnóstico serio, acaso contemplaban elementos rescatables. En esta dimensión eminentemente política de la evaluación, a manera de corolario, podemos ofrecer una conclusión de la reforma de policía de proximidad de 1999 que diría más o menos lo siguiente: *«La policía de proximidad no es un fracaso total. Funcionó un poco aquí y otro poco allá. Por lo tanto dejará huella. Sin embargo, es tiempo de volver a centrar el trabajo policial alrededor del corazón de su actividad y reorientar un nuevo dispositivo hacia una policía más represiva»*.³² Para los científicos y los técnicos de la policía, otra cosa es saber si se han podido pro-

31. Jean-Marie Le Pen fue el candidato por el Frente Nacional, partido de ultraderecha [N. del T.].

32. Citaremos por ejemplo un pasaje del discurso de Nicolas Sarkozy, Ministro del Interior y de Libertades Locales, ante los directores y responsables de la Policía Nacional el miércoles 26 de junio de 2002: *«El objetivo de instaurar una policía de proximidad, inicialmente indicado por la Ley de Orientación para la Seguridad del 21 de enero de 1995, se mantendrá. Sin embargo, su implementación no se volverá a realizar en detrimento de las capacidades de la acción judicial y de la presencia nocturna de las unidades. El concepto de policía de proximidad responde, evidentemente, a las evoluciones sociales, pero debe tener un contenido más fuerte, particularmente en lo que respecta a la presencia de las fuerzas de la policía durante la noche. De no ser así, será la noción misma de policía de proximidad la que será cuestionada. La Ley de Programación va a permitirnos reforzar esta presencia nocturna. Paralelamente, yo confío en que la acción judicial de las fuerzas de seguridad interior se verá reforzada. Un incremento de la presencia policiaca en la vía pública sólo tiene sentido si ésta es prolongada a través de la búsqueda activa y sistemática de los autores de las infracciones, a fin de que éstos sean, en el más corto plazo, interpellados y puestos a la disposición de la autoridad judicial»*[...].

ducir resultados. Ello, de acuerdo con los que cuentan con un conocimiento y un saber, y que comenzaron a experimentar realmente una reforma. ¿Llegan ellos a la misma conclusión de fracaso?

4. CONCLUSIÓN: ¿UNA DESOBSTRUCCIÓN DE LA CULTURA DE EVALUACIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR?

196

La promulgación de reformas policiales nacionales relevantes en Europa (Bélgica en 1998, España en 1996, Francia en 1999) se acompañó de una forma que consagraba la cultura de la evaluación en el interior de las administraciones centrales de la policía. Para Francia, este movimiento representa, sin lugar a dudas, una novedad importante en la acción del Ministerio del Interior. Una vez que se anunció esta pretensión de medir el impacto de una reforma de policía, las direcciones centrales tuvieron que adquirir una doctrina sobre el empleo de la evaluación y dotarse, posteriormente, de estructuras y métodos capaces de implementar esta nueva filosofía de la acción pública de seguridad.

Con la reforma de los contratos locales de seguridad de 1997 se creó una Célula de Ingeniería y Consejo del IHESI, así como una misión interministerial de evaluación de los contratos locales de seguridad a finales de 1997. En lo que respecta a la reforma de la policía de proximidad, ésta fue anunciada por un Consejo de Seguridad Interior de enero de 1999, el mismo que implantó una célula de evaluación mixta en la que participaron la Inspección General de la Administración, la Inspección General de la Policía Nacional y el IHESI. Con estas reformas se constata la creación de una ingeniería de Estado en este capítulo sin saber en realidad cómo y con qué servicios del Ministerio del Interior se pudo constituir una consultoría pública que hiciera posible un juicio de evaluación público verosímil.

No obstante, si se observa con un poco de distancia el proceso de evaluación iniciado por la reforma de 1999, hay que constatar que el núcleo de la evaluación quedó circunscrito a los miembros de la familia policial y, específicamente, a la Inspección General de la Policía Nacional y a la Dirección Central de la Seguridad Pública. Aunque estas dependencias se vieron comprometidas al percibir que se trataba de realizar una evaluación en un tiempo récord —los plazos los estableció el devenir político—, conservaron el control de ésta y aseguraron la mediación entre el aparato policial y el campo ministerial.

Sin embargo, parece que las cosas han cambiado, la experiencia evaluativa de la policía de proximidad de 1999 inició, desde nuestro punto de vista, un nuevo proceso: se pusieron en evidencia una serie de pequeños cambios crecientes que dejaban ver que el sistema policial pasaría, lentamente, de una cultura de control hacia una cultura de evaluación. Ya que, siendo honestos y realistas, no se podía esperar la brusca instalación de un sistema plural de evaluación de una reforma de policía en la que participaban investigadores y no policías. Ello significaba conocer poco la especificidad histórica de un Ministerio del Interior tradicionalmente caracterizado por el culto a la urgencia, al acontecimiento y al orden

público. Es en el corazón mismo de las prácticas de inspección donde se debe buscar el surgimiento —a través de experimentaciones sucesivas informales— de una nueva cultura de la evaluación, fruto de la creación reciente de una ingeniería de Estado en el seno del Ministerio del Interior. En todo caso, a partir de estas células familiares de la policía las cosas podrían llegar hasta la consagración de una cultura de la evaluación autónoma sin, a pesar de ello, eliminar la incertidumbre de los aparatos policiales.